

PENERAPAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENENTUAN HARGA JUAL GULA KRISTAL PUTIH MELALUI PERATURAN MENTERI PERDAGANGAN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 7 TAHUN 2020

Mahruf¹

¹Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Nasional Jakarta
Email : mahruf_unas@yahoo.co.id

(Submission 02-09-2022, Revisions 13-09-2022, Accepted 04-10-2022).

Abstract

The Regulation of the Minister of Trade of the Republic of Indonesia Number 7 of 2020 concerning Reference Purchase Prices at the Farmer Level and Reference Sales Prices at the Consumer Level is the legal basis for government policies in regulating the reference purchase price at the farmer level and the reference selling price at the consumer level. In its application, not as a reference price but as a maximum limit or the highest retail price, especially the price of white crystal sugar (GKP), thus making sugarcane farmers and business actors not have legal certainty. The reference price for sugar commodities is always seen from the global sugar price where the price has actually been distorted so that it cannot be used as a benchmark for Indonesian domestic prices where sugarcane plantations and the national sugar factory industry must compete freely without any government protection, so that unfair business competition will lead to unfair competition. kill sugarcane plantations and national sugar mills. This research is an empirical juridical research, which examines the applicable legal provisions and what happens in reality in society. Data collection techniques were obtained from interviews with questionnaires, library research and legislation. The results of this study indicate that the Regulation of the Minister of Trade of the Republic of Indonesia Number 7 of 2020 concerning Reference Purchase Prices at the Farmer Level and Reference Sales Prices at the Consumer Level only regulates the reference price for purchasing white crystal sugar at the farmer level and selling prices at the consumer level, not regarding retail prices. the highest price limit, and the determination of the maximum price for the purchase and sale of white crystal sugar is detrimental to sugar cane farmers and business actors of white crystal sugar.

Keywords: *reference prices; white crystal sugar; sugar prices to farmers; government policies; business actors.*

Abstrak

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen adalah landasan hukum kebijakan pemerintah dalam mengatur harga acuan pembelian di tingkat petani dan harga acuan penjualan di tingkat konsumen. Dalam penerapannya nyatanya bukan sebagai harga acuan namun sebagai batas maksimal atau harga eceran

tertinggi terutama harga Gula Kristal Putih (GKP). Hal demikian membuat para petani tebu dan pelaku usaha tidak memiliki kepastian hukum. Harga acuan komoditas gula selalu dilihat dari harga gula global yang mana harga tersebut sebenarnya telah terdistorsi sehingga tidak dapat digunakan sebagai patokan harga dalam negeri Indonesia dimana perkebunan tebu dan industri pabrik gula nasional harus bersaing bebas tanpa ada perlindungan pemerintah, sehingga persaingan usaha yang tidak adil akan mematikan perkebunan tebu dan pabrik gula nasional. Penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya dalam masyarakat. Tehnik pengumpulan data diperoleh dari wawancara, penelitian kepustakaan dan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen khususnya komoditas gula hanya mengatur harga acuan pembelian gula kristal putih di tingkat petani dan harga penjualan di tingkat konsumen, bukan tentang Harga Eceran Tertinggi, dan penentuan batas maksimal harga pembelian dan penjualan gula kristal putih merugikan petani tebu dan pelaku usaha gula kristal putih.

Kata Kunci: harga acuan; gula kristal putih; harga gula pada petani; kebijakan pemerintah; pelaku usaha.

PENDAHULUAN

Gula Kristal Putih (GKP) adalah gula kristal yang dibuat dari tebu atau bit melalui proses sulfitasi, karbonatasi, fosfatasi atau proses lainnya sehingga langsung dapat dikonsumsi. GKP berbeda dengan Gula Kristal Rafinasi (GKR) yang memiliki penampakan yang sama namun bahan baku dan peruntukannya berbeda. Pada dasarnya gula kristal rafinasi diadakan guna memenuhi kebutuhan pemanis industri yang tidak bisa dipenuhi oleh pabrik gula yang ada. Bahan baku gula kristal rafinasi adalah gula mentah atau *raw sugar* yang berasal dari impor (Umar Baslim, 2019). Keberadaan pabrik gula kristal rafinasi yang berbahan baku gula kristal mentah impor, yang seluruhnya dimiliki oleh swasta berada dalam posisi nyaman. Selain karena proses produksi yang sederhana, nilai investasi relatif lebih kecil daripada investasi pada pabrik gula kristal putih, dengan *return on investment* yang lebih cepat (*quick yielding*), keuntungan yang lebih besar dan pasar yang terjamin, serta mereka memperoleh prioritas dari pemerintah untuk mengimpor gula kristal mentah dalam bentuk izin impor sebagai importir perusahaan.

Posisi pabrik gula rafinasi terjamin oleh keberadaan industri makanan dan minuman serta farmasi sebagai pengguna gula kristal rafinasi. Pabrik gula kristal rafinasi juga menempati posisi oligopolis. Posisi itu tercipta akibat pengelolaan industri gula berbasis tebu tidak berada di satu kementerian teknis. Gula kristal putih di bawah Kementerian Pertanian, sementara gula kristal rafinasi berada di bawah Kementerian Perindustrian dan Kementerian Perdagangan. Sekitar lima tahun belakangan ini gula rafinasi selalu mencoba masuk ke pasar gula kristal putih, yaitu dikonsumsi langsung oleh konsumen. Berbagai cara dilakukan untuk kepentingan itu, yang salah satunya mengakibatkan banyaknya *rembesan* yang dijual di pasar eceran atau retail untuk mengambil pasar gula kristal putih yang dianggap menguntungkan.

Pada waktu terjadi kelangkaan gula kristal putih dan harganya melambung, para pelaku usaha di gula rafinasi seperti mengambil kesempatan, yaitu dengan menikmati kuota impor yang tidak terkendali. Sebagai contoh pada tahun 2018, jumlah impor mencapai sekitar tujuh juta ton untuk menghasilkan sekitar 6 juta ton gula kristal putih. Sementara kemampuan produksi gula kristal putih dalam negeri sekitar 2 juta ton, dengan kebutuhan hanya sekitar lima jutaan ton. Hal ini membuat surplus gula kristal putih sekitar tiga juta ton karena bahan bakunya berasal dari impor, sehingga menguntungkan perusahaan gula rafinasi dan importir gula. Atas kejadian ini cukup banyak pabrik gula yang menutup operasinya karena bangkrut.

Para importir senang karena mendapatkan harga bahan baku yang sangat murah dari impor gula mentah. Belakangan diketahui bahwa bahan baku tersebut merupakan produk *dumping* dari negara eksportirnya yang jelas dilarang dilakukan oleh semua negara yang sudah menjadi anggota WTO atau Organisasi Perdagangan Dunia, yang dalam perturannya melarang praktik *dumping*. Dengan harga bahan baku yang bisa mencapai lebih dari lima puluh persen murahnya dari harga acuan, maka cukup bagi para pengusaha industri gula rafinasi mendapatkan keuntungan yang banyak. Terutama jika gula tersebut dijual di harga Rp.12.500 sebagaimana tercantum pada Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 7 Tahun 2020 yang menetapkan harga acuan gula.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen, di lapangan menjadi dasar penyebutan bagi Harga Eceran Tertinggi (HET) untuk Gula Kristal Putih (GKP). Peraturan ini menetapkan harga acuan pembelian GKP di tingkat petani adalah sebesar Rp. 9.100 dan harga acuan penjualan GKP di tingkat konsumen adalah maksimal sebesar Rp.12.500, tidak boleh lebih.

Dengan demikian, perlakuan yang didapat oleh produsen gula kristal rafinasi ini menjadi berbanding terbalik dengan para petani tebu dalam negeri dan produsen gula kristal putih dalam negeri. Petani tebu dipaksa menjual tebuanya dengan harga maksimal Rp.9.100 per kilogram. Padahal, rekomendasi Kementerian Pertanian menyatakan bahwa harga acuan pembelian di tingkat petani adalah Rp.10.500 per kilogram. Kebijakan seperti ini selain merugikan petani tebu juga berakibat keengganan petani menanam tebu sebagai bahan baku gula kristal putih dan juga dapat merugikan produsen gula kristal putih karena harga jual gula kristal putihnya dibatasi maksimal Rp.12.500 per kilogram.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen sebenarnya hanya pembaruan dari Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia sebelumnya yang saling menggantikan atau mencabut peraturan sebelumnya yang mengatur tentang hal yang sama, yaitu:

1. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen yang mencabut Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2018 Tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat

- Konsumen.
2. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2018 Tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen yang mencabut Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen.
 3. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen yang mencabut Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2016 Tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen.

Mengenai banyaknya *rembesan* gula kristal rafinasi ke pasar gula kristal putih secara jelas dilarang oleh pemerintah. Namun, Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2020 tentang Ketentuan Impor Gula justru membuat produsen gula kristal rafinasi yang sesuai persyaratan dapat mengimpor gula kristal mentah untuk diolah menjadi gula kristal putih dengan alasan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri dan stabilitasi harga. Situasi ini berpotensi terjadinya *rembesan* gula rafinasi ikut terjual dengan gula kristal putih yang diolah dari gula kristal mentah oleh produsen gula kristal rafinasi.

Bagaimanapun juga, berinvestasi dalam pembuatan gula kristal putih dibutuhkan niat dan kesungguhan yang berorientasi jangka panjang. Sebab, gula kristal putih berasal dari tanaman tebu atau bit sehingga harus membuka lahan dan menanam sebelum memprosesnya menjadi gula kristal putih di pabrik. Hal ini membutuhkan modal besar dan kesungguhan menanam tebu. Selain modal investasi dan kesungguhan, para pelaku usaha di industri gula kristal putih juga membutuhkan kepastian hukum dan perlindungan hukum akan usahanya. Apalagi industri dalam negeri ini banyak meyerap tenaga kerja yang pada akhirnya dapat menyejahterakan rakyat dan pelaku usaha terkait dalam industri gula kristal putih, termasuk di dalamnya para produsen gula kristal putih dalam negeri dan petani tebu dalam negeri.

Sejak adanya Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tersebut hingga saat ini, banyak sekali terjadi penegakan hukum oleh Kementerian Perdagangan dimana seluruh pedagang eceran, baik di pasar tradisional maupun pasar modern harus menjual GKP dengan harga maksimal Rp.12.500. Padahal dasar hukum yang mengaturnya hanya menyebutkan harga acuan. Penentuan ini menimbulkan polemik yang serius di masyarakat industri GKP, dengan dalih untuk rakyat maka ditetapkan harga maksimal penjualan GKP di tingkat konsumen adalah maksimal Rp.12.500 yang tidak jelas bagaimana mekanisme perhitungannya.

Sebelum adanya Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020, pada tahun 2017, pemerintah melakukan kebijakan pasar dengan menetapkan harga acuan pembelian GKP di tingkat petani dan harga acuan penjualan GKP di tingkat konsumen melalui Peraturan Menteri Perdagangan

Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2017 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen yang menetapkan penentuan harga pembelian di tingkat petani dan harga penjualan di tingkat konsumen sesuai mekanisme pasar. Tiba-tiba mekanisme ini diubah menjadi harga acuan yang diartikan menjadi Harga Eceran Tertinggi (HET) oleh pelaku dan pengawas perdagangan.

Dengan dipatoknya harga GKP pada harga tertentu membuat petani tebu yang merupakan pemasok bahan baku GKP jadi enggan menanam tebu, sehingga banyak produsen GKP terutama yang mengandalkan tebu dari petani menjadi kesulitan bahan baku yang berujung terhadap penurunan jumlah produksi yang dihasilkan. Dengan berkurangnya pasokan dari produsen GKP dalam negeri maka semakin besar kuota gula mentah (*raw sugar*) sebagai bahan baku pembuat GKP yang harus diimpor untuk memenuhi kebutuhan GKP dalam negeri.

Harga gula mentah sebagai bahan baku GKP yang diimpor merupakan subsidi pemerintah negara-negara eksportir gula, yang dijual ke pasar ekspor dari surplus produksi negara pengekspor sehingga dapat diekspor dengan harga di bawah harga produksi mereka. Hal ini membuat distorsi harga ekspor gula yang disubsidi tersebut dimana harga menjadi lebih rendah daripada harga di pasar eceran domestik negara eksportir itu sendiri. Penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang didasari Peraturan Menteri Perdagangan yang mengatur harga acuan penjualan GKP di tingkat konsumen untuk GKP adalah wajar bila dilakukan pada kondisi tertentu atau pada hari-hari besar tertentu, termasuk hari raya Idul Fitri. Karena itu berarti para produsen dan petani memberikan potongan harga dan paket ekonomis atau murah.

Namun, harga pasar yang wajar di luar hari-hari raya/besar tertentu harus mengacu berdasarkan hukum dagang yang berkelanjutan yaitu *economic sustainable price* atau harga ekonomi yang berkelanjutan. Tidak mungkin para produsen dan petani bertahan dengan harga yang merugikan yang dapat mematikan usaha perkebunan tebu dan industri pabrik gula nasional yang mempekerjakan puluhan ribu tenaga kerja di setiap perkebunan dan pabriknya, serta jutaan tenaga kerja secara nasional, termasuk biaya logistik dan transportasi untuk menjamin pasokan GKP secara berkelanjutan dan stabil secara nasional. Belum lagi para petani tebu yang menjual langsung tebunya ke pabrik GKP, juga akan terkena imbasnya.

Amanat hukum perdagangan di Republik Indonesia yaitu pada Undang-Undang Nomor 7 tahun 2014 tentang Perdagangan dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berlandaskan pada *demand and supply* atau *free trade market*, terutama berazaskan pada *fair trade* atau perdagangan yang adil dan perlakuan aturan persaingan usaha yang adil. Amanat hukum dagang dan Undang-Undang Perdagangan Republik Indonesia juga mengutamakan untuk penegakan hukum melindungi industri nasional dari perdagangan yang tidak adil dan tidak berimbang, yang jika terus dibiarkan akan mematikan usaha industri gula dalam negeri.

- **Landasan Teori**

- 1) Teori Kepastian Hukum

Jan Michiel Otto mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan

bahwa dalam situasi tertentu :

- a) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- b) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- c) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- d) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu menyelesaikan sengketa hukum.
- e) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan (Soeroso, 2011: 72).

Kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Pada hakikatnya kepastian hukum merupakan nilai yang pada prinsipnya memberikan kepastian hukum bagi setiap warga negara. Oleh karena itu, keterkaitan kepastian hukum dengan adanya kebijakan pemerintah dalam menetapkan harga GKP sangat penting, sehingga para pelaku industri GKP memiliki kepastian akan kelangsungan industrinya (Asikin Zaenal, 2012:115).

2) Teori Kemanfaatan Hukum

Tujuan hukum adalah menyelenggarakan keadilan dan ketertiban sebagai syarat untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan. Jika dikaitkan dengan permasalahan terkait kebijakan pemerintah dalam penentuan harga acuan pembelian GKP di petani dan harga acuan penjualan GKP di tingkat konsumen, maka akan dianalisis lebih mendalam tentang kemanfaatan bagi masyarakat khususnya petani dan produsen GKP dalam negeri Indonesia.

3) Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Perlindungan hukum kaitannya dengan kebijakan pemerintah yang menentukan harga maksimal GKP dapat merugikan bahkan mematikan petani tebu sebagai bahan baku GKP dan produsen GKP dalam negeri, dimana seharusnya pemerintah melindungi petani tebu dan produsen GKP dalam negeri yang banyak menyerap tenaga kerja dari hal-hal yang dapat mematikan usaha dalam negeri (M. Soerjono Sukanto, 2006:113).

4) Teori Keadilan Hukum

Menurut Aristoteles, keadilan adalah sebuah kata yang acapkali didengar, namun pemahaman yang tepat justru rumit bahkan abstrak, terlebih apabila

dikaitkan dengan berbagai kepentingan yang demikian kompleks. Keadilan menurut Aristoteles, dalam karyanya “*Nichomachean Ethics*”, artinya berbuat kebajikan atau dengan kata lain keadilan adalah kebajikan yang utama (Raymond Wacks, 1995 :178). Menurut Aristoteles, bahwa keadilan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu: a) Keadilan korektif, keadilan dengan menyamakan antara prestasi dan kontra prestasi. Keadilan ini didasarkan pada transaksi baik yang sukarela maupun yang tidak, misalnya dalam perjanjian tukar menukar. b) Keadilan diskriptif, yaitu keadilan yang membutuhkan distribusi atas penghargaan (Dardji Darmodiharjo dan Sudharto, 1995:154).

Teori keadilan John Rawls merupakan teori fenomenal dan paling banyak diperdebatkan oleh para ahli. Teori keadilan Rawls bertitik tolak dari kritiknya atas kegagalan teori-teori keadilan yang berkembang sebelumnya. Kegagalan tersebut disebabkan oleh substansinya yang sangat dipengaruhi, baik utilitarianisme maupun intuisiisme (John Rawls, 1999:10). Makna utama keadilan, menurut Adam Smith adalah keadilan komutatif. Sampai pada tingkat tertentu, keadilan komutatif Adam Smith mirip dengan keadilan komutatif dari Aristoteles. Baik keadilan komutatif dari Aristoteles maupun Adam Smith dibangun di atas dasar pengandaian akan kesamaan hakiki di antara umat manusia (Tom Campbell, 1994 :118).

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti menilai bahwa persoalan adanya kebijakan pemerintah pada harga GKP, penting untuk diteliti, dimana seharusnya setiap kebijakan tentu memiliki tujuan untuk kemakmuran bukan hanya untuk segelintir orang atau pengambil kesempatan, atau *pemburu rente* sesaat tanpa memikirkan jangka panjang dari industri GKP. Dalam kerangka ini, maka pertanyaan yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah kebijakan pemerintah dalam menentukan batas maksimal harga penjualan gula kristal putih (GKP) di Indonesia? Dan, apakah penerapan kebijakan pemerintah menentukan batas maksimal harga penjualan gula kristal putih (GKP) berpotensi merugikan petani tebu dalam negeri dan produsen GKP dalam negeri yang mana memakai bahan baku tebu dalam negeri?

METODE

Metode yang digunakan dalam riset ini adalah penelitian yuridis empiris, atau disebut dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya dalam masyarakat (Arikunto, 2012:126). Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat (Muhammad, 2004:134). Atau, dengan kata lain dinyatakan sebagai suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah (Waluyo, 2002:15).

Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan dalam memecahkan masalah adalah dengan menggunakan metode pendekatan yuridis empiris.

Pendekatan yuridis yang dimaksudkan adalah hukum dilihat sebagai norma atau *das sollen*, karena dalam melakukan pembahasan masalah dalam penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum seperti bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier. Sedangkan pendekatan empiris adalah dengan melihat hukum sebagai kenyataan sosial, kultural atau *das sein* karena dalam penelitian ini data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian.

Jadi, pendekatan yuridis empiris yang dimaksudkan di dalam penelitian ini adalah dalam menganalisis permasalahan yang telah dirumuskan, dilakukan dengan memadukan bahan-bahan hukum baik primer, sekunder maupun tersier (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan tentang kebijakan pemerintah dalam penentuan harga jual gula konsumsi atau gula kristal putih (GKP) melalui Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 serta data dampak dari kebijakan pemerintah tersebut.

Penelitian yuridis empiris ini menggunakan data, yaitu :

- 1) Data primer yaitu data yang didapat langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas dengan melakukan wawancara terstruktur, baik dengan para pihak atau responden terkait yang berasal dari kalangan industri GKP dan hasil survei berbagai pihak.
- 2) Data sekunder yang diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan terhadap bahan penelitian yang digunakan, meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yaitu:
 - a) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, yang mencakup peraturan perundang-undang terkait dengan topik masalah yang dibahas, yaitu : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 63/M-DAG/PER/9/ 2016 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani Dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen, Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 27/M-DAG/PER/5/ 2017 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen, Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2018 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen, Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen, Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen, Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 68/Permentan/OT.140/6/2013.

- b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang tidak mengikat yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk meliputi buku-buku hukum, bahan-bahan hukum yang bersumber dari naskah akademik, literatur-literatur, jurnal ilmiah serta tulisan-tulisan dalam internet.

PEMBAHASAN

Pemerintah melalui Kementerian Perdagangan Republik Indonesia menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen sebagai landasan hukum kebijakan pemerintah dalam mengatur harga acuan pembelian di tingkat petani dan harga acuan penjualan di tingkat konsumen terhadap barang kebutuhan pokok yang salah satunya adalah pengaturan harga gula krisal putih. Dalam Pasal 2 peraturan ini disebutkan bahwa penetapan harga acuan pembelian di tingkat petani dan harga acuan penjualan di tingkat konsumen dilakukan terhadap barang kebutuhan pokok yang terdiri dari: a) jagung; b) kedelai; c) gula; d) minyak goreng; e) bawang merah; f) daging sapi; g) daging ayam ras; dan h) telur ayam ras.

Pertimbangan pemerintah dalam menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen yaitu untuk menjamin ketersediaan, stabilitas dan kepastian harga jagung, kedelai, gula, minyak goreng, bawang merah, daging sapi, daging ayam ras, dan telur ayam ras, sehingga perlu mengatur kembali ketentuan mengenai harga acuan pembelian di tingkat petani dan harga acuan penjualan di tingkat konsumen.

Dalam menentukan harga acuan pembelian di tingkat petani, pemerintah mempertimbangkan: a) biaya bahan; b) tenaga kerja; c) sewa lahan; d) keuntungan; dan atau e) pertimbangan lain berdasarkan karakteristik barang kebutuhan pokok. Sedangkan dalam menentukan harga acuan penjualan di tingkat konsumen, pemerintah juga mempertimbangkan: a) biaya perolehan; b) biaya transportasi dan distribusi; c) biaya retribusi; d) keuntungan; dan/ atau d) pertimbangan lain berdasarkan karakteristik barang kebutuhan pokok.

Memperhatikan ketentuan dari Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen, tidak ditemukan hal yang menjelaskan bahwa dalam peraturan ini menentukan harga batas maksimal atau Harga Eceran Tertinggi (HET). Yang ada adalah ketentuan Harga Acuan Pembelian di tingkat petani dan Harga Acuan Penjualan di tingkat konsumen.

Sehubungan dengan hal ini, Aris Toharisman, Direktur Utama PT. Sinergi Gula Nusantara mengatakan bahwa harga acuan pembelian gula di tingkat petani didasarkan atas pertimbangan biaya bahan, tenaga kerja, sewa lahan, keuntungan dan pertimbangan lainnya. Sementara harga acuan penjualan gula ditentukan dengan mempertimbangkan biaya perolehan, biaya transportasi dan distribusi, biaya

retribusi, keuntungan dan pertimbangan lainnya. Sementara menurut Irwan Ang, Direktur Sugar Group Companies, Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen tersebut mengatur tentang harga acuan, bukan Harga Eceran Tertinggi atau HET. Namun pada kenyataannya tidak bisa menjual melebihi yang ada pada harga acuan karena akan ditindak oleh Satgas Pangan. Harga acuan untuk pembelian dan penjualan GKP hanya sebagai referensi bukan batas maksimal atau harga eceran tertinggi, yang artinya harga yang digunakan pembelian atau penjualan GKP boleh di atas atau di bawah harga acuan.

Dalam konteks ini, penulis menilai bahwa pemerintah melalui kebijakannya tidak boleh menggunakan ataupun menggiring istilah batas maksimal, karena hal tersebut tidak memiliki dasar sama sekali termasuk dengan apa yang diatur sendiri dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen yang dijadikan dasar menentukan batas maksimal harga, karena hal tersebut tidak memberikan kepastian hukum kepada para pelaku usaha industri GKP.

Dalam Teori kepastian hukum, Jan Michiel Otto (dalam Soeroso, 2011: 118) mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- 1) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu menyelesaikan sengketa hukum.
- 5) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Apabila melihat dari harga acuan GKP yang ditentukan yaitu Rp.9.100 untuk harga pembelian di tingkat petani dan Rp.12.500 untuk harga penjualan di tingkat konsumen, yang mana harga tersebut sudah berlaku sejak tahun 2016 hingga saat ini tahun 2022, maka hal ini tidak sejalan dengan apa yang dijelaskan dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen itu sendiri. Argumennya, komponen harga sudah mempertimbangkan struktur biaya yang wajar dengan komponen penyusunnya menjadi tidak sinkron atau terjadi satu harga yang *stagnan* atau tidak pernah berubah, yang juga dapat diartikan tidak memperhatikan komponen lainnya sebagai pembentuk harga. Selain itu, komponen seperti upah, misalnya, setiap tahunnya mengalami kenaikan. Begitu pula biaya distribusi juga mengalami kenaikan. Hal ini menjadi pertanyaan, bagaimana bisa suatu harga bertahan terus menerus dan tidak berubah sementara harga-harga lain mengalami perubahan? Bukankah ini dapat menggerus efisiensi para pelaku usaha?

Atas hal ini, penulis menilai bahwa Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen berpotensi menjadi aturan hukum yang berpotensi tidak bermanfaat atau tidak adil bagi petani tebu dan para pelaku usaha industri GKP. Alasannya, karena mereka terpaksa atau dipaksa merugi yang juga berpotensi dapat mematikan usaha mereka. Meskipun terdapat salah satu alasan yang sering didengar yaitu untuk memberikan harga terbaik atau harga terjangkau kepada konsumen akhir.

Dalam teori perlindungan hukum, Satjipto Raharjo (dalam Soekanto, 2006:133) menyebutkan bahwa perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya, perlindungan konsumen dapat mendorong iklim berusaha yang sehat yang mendorong lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas. Sehingga, sangat tidak logis apabila para petani tebu dan para pelaku usaha industri GKP terus menjual dengan harga yang dibatasi dan tidak pernah naik untuk waktu yang lama sejak tahun 2016, namun secara bersamaan diharuskan memproduksi barang yang berkualitas baik, yang tentu saja memerlukan biaya tinggi. Ini bisa diartikan bahwa petani dan pelaku usaha terus merugi serta bisa mematikan usahanya, dan tindakan menjual rugi merupakan hal yang dilarang oleh undang-undang, karena seharusnya pemerintah melindungi konsumen dan juga pelaku usaha.

Pemerintah dalam kondisi tertentu, yang dapat mengganggu kegiatan perdagangan nasional, memang memiliki kewenangan untuk menjaga kestabilan harga dan berkewajiban menjamin pasokan untuk konsumen. Akan tetapi hal tersebut bukan berarti menetapkan batas harga maksimal untuk GKP. Penulis menilai bahwa seharusnya pemerintah menunjuk suatu Badan Usaha Milik Negara, yang kemudian berkoordinasi dengan kementerian atau lembaga terkait dengan alokasi anggaran bersumber dari APBN untuk melakukan semacam tindakan pengamanan kestabilan harga dan ketersediaan barang sehingga tercipta jaminan pasokan dan jaminan harga yang terjangkau oleh konsumen, yang salah satunya bisa dengan melakukan importasi GKP atau gula kristal mentah sebagai bahan pembuat GKP untuk menutup defisit GKP dalam negeri.

Meskipun demikian, dalam melakukan importasi juga seharusnya tidak melakukan importasi yang tanpa perhitungan yang jelas dan tidak sesuai, atau jauh melebihi kebutuhan dalam negeri yang juga dapat merusak pasar dalam negeri dan berpotensi akan kembali merugikan petani tebu dalam negeri dan pelaku usaha GKP dalam negeri Indonesia. Jadi, apa yang diamanatkan oleh Undang-Undang Perdagangan bukan melakukan pembatasan harga dalam menjual GKP, tetapi harga GKP harus berdasarkan pada mekanisme pasar, yaitu berdasarkan *demand* dan *supply* pasar di Indonesia.

Mengenai Harga GKP di Indonesia yang selalu disorot terlalu tinggi jika dibandingkan dengan harga global, menjadi tidak tepat karena dibandingkan dengan

negara-negara yang sudah maju dan memiliki kebijakan yang baik terhadap usaha dalam negerinya. Bahwa kondisi pergulaan di dalam negeri tidak terlepas dari perkembangan pergulaan secara global, Indonesia yang berstatus sebagai negara eksportir gula terbesar kedua di dunia pada era awal dekade 1930-an, namun pada saat ini ternyata Indonesia berada pada posisi terbalik, yaitu menjadi negara importir terbesar pertama dunia. Bahwa sifat terpenting dari pasar gula global ini adalah terdapatnya kecenderungan bahwa harga riil gula di pasar global terus menurun pada level harga yang semakin rendah.

Namun demikian, harga gula yang menurun dan rendah itu tidak dapat diartikan bahwa struktur pasar gula dunia merupakan pasar yang efisien mengingat di balik perkembangan produksi gula global atau dunia itu telah berkembang beragam intervensi. Misalnya, subsidi atau proteksi yang diberikan kepada produsen gula di berbagai negara, khususnya di negara maju, yang menyebabkan terjadinya pasar gula dunia yang terdistorsi. Karena itulah harga impor gula mentah (*raw sugar*) maupun GKP global atau dunia tidak dapat digunakan sebagai patokan harga dalam negeri Indonesia. Sebab, perkebunan tebu dan industri pabrik gula nasional harus bersaing bebas tanpa ada perlindungan atau subsidi pemerintah, sehingga persaingan usaha yang tidak adil akan mematikan perkebunan tebu dan pabrik gula nasional dengan perdagangan dan aturan yang tidak adil atau *unfair trade*.

Sudah seharusnya pemerintah melakukan peran atau tindakan yang sama dengan negara pengekspor GKP ke Indonesia yang melindungi usaha dan pelaku usaha dalam negeri, yang juga dalam pengertian tidak merusak perdagangan secara global. Seperti, misalnya, memberikan atau menyediakan pupuk murah dan mengembangkan serta memfasilitasi produk turunan dari produksi GKP sehingga petani dan pelaku usaha GKP menjadi lebih baik dan bersemangat dalam mengembangkan industri GKP di Indonesia.

Adanya produk Gula Kristal Putih (GKP) yang berkemasan premium dengan berbagai merek memerlukan tambahan biaya produksi dan biaya logistik, serta biaya transportasi ke seluruh pelosok tanah air. Jika dibandingkan dengan biaya produksi dan biaya logistik GKP kemasan ekonomis komoditas karungan atau *bulk* maupun rafinasi yang jauh lebih rendah, tentu dirasa tidak adil oleh pelaku usaha GKP. Karena harga GKP yang berkualitas dengan kemasan premium secara hukum dagang umum tidak dapat dijual merugi, apalagi jika membandingkannya dengan harga lebih murah dari gula rafinasi impor yang disubdidi negara eksportir atau paket kiloan ekonomis dari karungan atau *bulk*.

Bahwa perlakuan tidak adil bagi industri GKP juga terlihat dari perlakuan terhadap bahan pokok lainnya yaitu produk minyak goreng kemasan premium yang tidak diatur dalam daftar harga acuan, karena di dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen hanya mengatur kemasan sederhana yang barangnya hanya sedikit dan sulit dicari. Hal inilah yang menimbulkan rasa sangat tidak adil bagi industri gula kristal putih yang juga memiliki kemasan premium seperti dijelaskan di atas. Maka, sudah seharusnya pemerintah memberikan sikap yang adil kepada para pelaku usaha industri gula kristal putih yang berbasis tebu untuk dapat perlakuan sama yang diterima oleh

pelaku usaha minyak goreng kemasan premium yaitu tidak diatur harganya untuk kemasan premium.

- **Penerapan Kebijakan Menentukan Batas Maksimal Harga Penjualan GKP**

Faried Ali menyatakan bahwa kebijakan pemerintah dapat diartikan sebagai suatu pernyataan kehendak yang dilakukan oleh pemerintah atas dasar kekuasaan yang dimilikinya. Kebijakan pemerintah pada hakikatnya merupakan kebijakan yang ditujukan untuk publik dalam pengertian yang seluas-luasnya (negara, masyarakat dalam berbagai status serta untuk kepentingan umum), baik itu dilakukan secara langsung maupun tidak secara langsung yang tercermin pada berbagai dimensi kehidupan publik. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah sering disebut sebagai kebijakan publik (Ali, Alam, Wantu, 2017 : 8).

Eulau Heinz dan Kenneth Prewit menyebutkan bahwa kebijakan adalah ketetapan yang berlaku dengan ciri perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya bagi yang terkena kebijakan itu (Suharto, 2020:10). Sedangkan Carl Friedrich mengatakan bahwa kebijakan sebagai suatu tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu (Winarno, 2002:16).

Koontz dan O'Donnel mendefinisikan kebijakan sebagai pernyataan umum dari pengertian yang memandu pikiran dalam pembuatan keputusan (Koontz, 1972:113). Kebijakan merupakan upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dan dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting yakni; a) tingkat hidup masyarakat meningkat; b) terjadi keadilan; c) diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan dan implementasi); dan d) terjaminnya pengembangan berkelanjutan (Muhadjir, 2000:15).

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen memiliki sejarah runtutan peraturan yang saling mencabut dan menggantikan hingga peraturan yang berlaku saat ini. Dimulai pada tahun 2017, pada waktu terjadi gejolak harga yang dianggap tidak baik bagi perdagangan GKP dalam negeri Indonesia karena harga dianggap terlalu tinggi. Pada saat itu Menteri Perdagangan mengumpulkan dan memfasilitasi kesepakatan asosiasi ritel dengan distributor dalam menentukan harga GKP. Mereka bersepakat pada tanggal 4 April 2017 untuk menjual harga GKP dengan harga Rp12.500, sama semua dan tidak membedakan wilayah.

Kemudian pada bulan Mei 2017, Menteri Perdagangan mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 27/M-Dag/PER/5/2017 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen yang menjadi cikal bakal dan terus dipakai serta tidak berubah hingga dikeluarkannya Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No 7 Tahun 2020 tentang Harga

Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen yang berlaku saat ini dalam menentukan harga GKP dalam negeri Indonesia.

Hal ini dianggap janggal karena di satu sisi menetapkan harga eceran tertinggi secara bersama-sama antara pelaku usaha pada usaha yang sama, sementara di sisi lain membuat dasar hukum peraturan yang isinya harga acuan, bukan batas harga maksimal atau harga eceran tertinggi (HET) yang jelas membuat pelaku usaha bingung dan mengalami ketidakpastian hukum. Dalam teori kepastian hukum, Jan Michiel Otto mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- a) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- b) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- c) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- d) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu menyelesaikan sengketa hukum.
- e) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati. Dengan demikian, peraturan yang dibuat oleh pemerintah melalui Kementerian Perdagangan adalah menentukan harga acuan yang berarti pula harga pembelian di tingkat petani dan harga penjualan di tingkat konsumen dapat di atas atau di bawah harga acuan. Namun dalam pelaksanaannya pemerintah menjalankan dengan mengartikan bahwa harga di pasar harus menjadi harga eceran tertinggi yang telah disepakati pelaku usaha pada pasar yang sama, yang telah membuat komitmen satu harga untuk seluruh Indonesia. Hal inilah yang mencerminkan upaya pemerintah dalam menurunkan atau menstabilkan harga GKP tidak sejalan dengan undang-undang.

Upaya pemerintah dengan menegur atau melakukan apapun yang pada prakteknya diartikan bahwa harga acuan yang ada pada Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen adalah Harga Eceran Tertinggi (HET) atau batas maksimal harga pembelian atau penjualan, menjadi bertentangan dengan undang-undang. Hal tersebut menghadirkan ketidakpastian hukum terhadap pelaku usaha yang sudah dijamin dalam undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 7 tahun 2014 tentang Perdagangan, yang memiliki tujuan salah satunya adalah memberikan kepastian hukum. Pelaku usaha menjadi bingung dan serba salah karena bila menjual di atas harga acuan maka akan dipanggil dan ditegur oleh Satgas Pangan ataupun oleh Kementerian Perdagangan sendiri dan barang akan disegel, atau tidak bisa dijual kecuali dengan harga yang

telah ditentukan.

Penentuan batasan harga pembelian GKP di tingkat petani dan harga penjualan GKP di tingkat konsumen bagi petani dan pelaku usaha memiliki dampak aktual menguntungkan dan merugikan bagi para petani dan pelaku usaha industri GKP. Penentuan batas maksimal harga GKP oleh pemerintah melalui Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen pada kenyataannya memiliki atau menimbulkan dampak yang lebih banyak merugikan petani dan pelaku usaha industri GKP, dengan berbagai alasan, yaitu:

1. Menekan harga jual menjadi lebih murah namun sebenarnya adalah merugi, karena pedagang atau pembeli dibayangi rasa takut melanggar ketentuan harga, dan takut kena sanksi. Harga acuan sudah 6 tahun tidak ada kenaikan, margin keuntungan produsen (petani dan pabrik gula) semakin kecil. Jadi kebijakan pemerintah ini seperti menakut-nakuti dengan penindakan bila harga yang digunakan itu di atas harga acuan.
2. Menimbulkan perdagangan gula terhambat karena pelaku usaha dan petani takut ada sesuatu yang dilanggar bila menjual atau membeli di luar batasan, padahal aturannya adalah acuan. Pelaku usaha menjadi bingung karena terjadi ketidakpastian hukum.
3. Luasan tanaman tebu rakyat menyusut tiap tahun dan beralih ke komoditas lain yang lebih menguntungkan.
4. Tidak mendorong perbaikan kinerja industri gula nasional khususnya pada peningkatan produksi dan produktivitas tebu karena dipaksa menjual rugi terus menerus dengan satu harga yang juga tidak pernah dievaluasi atau tidak pernah naik.
5. Menjual GKP dengan harga rugi terus menerus selama lebih kurang 6 tahun belakangan ini dengan alasan menguntungkan konsumen GKP. Padahal hukum perlindungan konsumen berbicara bahwa untuk menghasilkan produk yang berkualitas tidak boleh mematikan pelaku usaha yang bisa gulung tikar karena merugi terus-menerus.
6. Tidak ada perlindungan pemerintah terhadap pelaku usaha dan petani dalam negeri akibat dari terdistorsinya harga gula dunia karena adanya intervensi negara pengekspor GKP yang dijadikan patokan dalam menentukan batas maksimal harga GKP oleh pemerintah. Hal tersebut tidak diungkapkan secara transparan kepada masyarakat bahwa harga gula dunia atau global dengan harga yang menurun dan rendah itu tidak dapat diartikan bahwa struktur pasar gula dunia merupakan pasar yang efisien.

Memang, saat ini masih ada pendapat bahwa dampak aktual penentuan batasan harga pembelian GKP di tingkat petani dan harga penjualan GKP di tingkat konsumen menguntungkan bagi petani dan pelaku usaha industri GKP, yaitu agar tidak terjadi gula konsumsi asal impor yang lebih murah masuk ke pasar konsumsi masyarakat kecuali untuk keperluan industri saja atau Gula Kristal Rafinasi (GKR). Namun, masuknya gula konsumsi asal impor yang lebih murah ke pasar GKP dalam negeri seharusnya tidak terjadi apabila ada pengawasan yang ketat dari pemerintah untuk melindungi pasar dalam negerinya. Selain itu, di Indonesia sebenarnya sudah

ada pemberlakuan standar nasional Indonesia untuk gula mentah maupun gula kristal rafinasi asal impor, yang mana gula mentah maupun gula kristal rafinasi asal impor diperuntukkan khusus untuk industri, bukan untuk pasar konsumsi langsung. Sehingga, pendapat yang mengatakan bahwa penentuan batasan harga maksimal untuk GKP menguntungkan petani atau pelaku usaha GKP, menjadi tidak tepat. Karena, akibatnya justru petani dan para pelaku usaha GKP tidak bisa melakukan pembelian dan penjualan GKP sesuai mekanisme pasar.

Terlebih lagi harga gula konsumsi asal impor atau gula mentah bahan baku GKP asal impor merupakan produk yang harganya sudah terdistorsi akibat intervensi pemerintah negara pengekspor, misalnya, subsidi atau proteksi yang diberikan kepada produsen gula di berbagai negara pengekspor. Dengan demikian, hal tersebut membuat importir saja yang dapat menikmati harga lebih murah dan untung lebih banyak. Sementara di sisi lain berdampak kepada petani tebu yang tidak mau menanam tebu dan beralih ke tanaman yang lebih menguntungkan, yang pada akhirnya juga mengakibatkan kurangnya pasokan bahan baku pada pabrik-pabrik GKP atau produsen GKP.

Kemudian, pendapat lain yang mengatakan bahwa penentuan batas harga maksimal dapat menguntungkan petani tebu dalam menutup biaya *off-farm* seperti biaya bunga bank. Hal ini juga tidak tepat, karena dengan penentuan batas maksimal harga tebu yang dijual sama saja dengan membuat petani hanya boleh mendapatkan keuntungan untuk menutupi biaya *off-farm* sebagai nilai tambahnya. Lantas, mengapa petani tidak dibiarkan mendapat keuntungan lebih agar dapat menjadi lebih baik secara pendapatan maupun dalam mengembangkan tanaman tebu menjadi lebih baik dan lebih menyerap tenaga kerja? Hal tersebut dapat tercapai apabila harga GKP tidak ditentukan batas maksimalnya. Karena setiap orang itu memiliki kesempatan yang sama dalam berusaha dan juga menurut Undang-Undang pengaturan kegiatan perdagangan hal itu bertujuan, salah satunya, adalah meningkatkan kesempatan berusaha dan menciptakan lapangan pekerjaan.

Dari hal-hal tersebut, maka jelas bahwa jika pemerintah tetap memaksakan harga acuan tersebut adalah Harga Eceran Tertinggi (HET), maka ini bisa diartikan pemerintah berpotensi merugikan para petani tebu dan pelaku usaha GKP karena secara perlahan mematikan dunia usaha industri GKP, yang mana seharusnya menurut Undang-Undang perdagangan pemerintah memberikan perlindungan terhadap usaha GKP ini. Industri usaha GKP adalah industri usaha yang banyak menyerap tenaga kerja, mulai dari buruh tebang di perkebunan hingga buruh pabrik gula tempat di produksinya GKP, yang apabila salah satu pabrik atau kebun tebu tidak beroperasi maka bisa menyebabkan banyak orang kehilangan pekerjaan yang dapat merusak perekonomian dalam negeri pada akhirnya. Lebih parah lagi jika petani tebu tidak mau lagi menanam tebu, maka Indonesia semakin ketergantungan pada produk impor yang tidak ada jaminan akan murah selamanya.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen jelas berbicara mengenai harga acuan, yang artinya gula kristal putih dapat atau boleh dibeli atau dijual di atas maupun di bawah harga acuan yang ditentukan dalam peraturan tersebut. Namun, menjual melebihi harga acuan

dianggap tidak boleh menurut pemerintah, dan memang pada kenyataannya apabila membeli atau menjual dengan harga di atas atau di bawah maka hal tersebut sering dipakai alasan penindakan dan teguran oleh Satgas Pangan atau kementerian / lembaga terkait yang melakukan pengawasan. Sehingga semua menjadi membeli dan menjual dengan satu harga yang sama, termasuk para peritel.

Bila melihat di pasar ritel di Indonesia, dimana dengan keadaan seluruh ritel bisa menjual GKP dengan harga yang sama, sementara peraturan yang menjadi dasar hukumnya hanya mengatur acuan bukan Harga Eceran Tertinggi (HET), maka ini bisa menunjukkan terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, seperti persaingan usaha tidak sehat dengan adanya penentuan harga GKP yang seragam tersebut. Hal ini lebih diyakinkan, sebagai contoh, karena adanya kesepakatan (MoU) diantara para peritel (*retailer*) yang difasilitasi pemerintah dalam menentukan harga secara bersama-sama (*price fixing*) dari tahun 2017. Sedangkan menurut Undang-Undang, bahwa semua pelaku usaha dilarang dalam membuat kesepakatan penetapan harga yang berpotensi melanggar Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 seperti persaingan usaha tidak sehat dengan adanya penetapan harga secara bersama-sama (*price fixing*).

Penentuan harga GKP yang dilakukan, seharusnya melalui suatu kajian ataupun survei kepada seluruh pemangku kepentingan pada industri GKP, bukan hanya sebagian. Namun pada kenyataannya hanya dilakukan dengan mengumpulkan beberapa pelaku industri yang bukan memiliki bisnis inti pada industri GKP, yaitu para peritel dan para distributor, karena tidak semua pelaku usaha industri GKP di Indonesia ikut setuju atau sepakat terhadap komitmen satu harga tersebut. Jika pun para pelaku usaha GKP dikumpulkan, itu hanya sebagai formalitas sehingga mau tidak mau harus mengikuti harga yang di tentukan. Dan, banyak pelaku usaha GKP yang tidak setuju dengan cara-cara demikian. Kebijakan pemerintah dalam penentuan batas maksimal harga pembelian dan penjualan GKP dengan satu harga juga bisa dinilai tidak realistis dan tidak perlu bila melihat luasnya wilayah Indonesia sangatlah tidak cocok bila dipaksakan satu harga untuk semua wilayah.

Istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan (A. R. Mustapadijaja, 1992: 30). Kebijakan adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya (Nugroho, 2003:7). Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

Sudah lebih dari enam tahun ini pelaku usaha menjual rugi dengan satu harga yang sama dan tidak pernah naik, yang mana dalam kegiatan usaha yang nyata, maka semua kegiatan usaha tidak mungkin menjual barang dengan harga rugi secara terus menerus, sehingga harga barang harus dijual di atas biaya produksi dan biaya operasional dengan margin keuntungan yang wajar. Kebijakan pemerintah ini dapat terindikasi adanya persaingan usaha tidak sehat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, perdagangan nasional, prinsip demokrasi ekonomi, dan ekonomi pasar melarang dibuat kesepakatan bersama untuk mengatur harga dan

melarang distribusi dilakukan oleh pihak tertentu, melarang pengaturan harga bersama yang bersifat kartel, monopoli, dan persaingan tidak sehat.

Oleh sebab itu, kebijakan ini seharusnya tunduk kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang berlaku dan tidak bisa menjual barang dengan keadaan rugi dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Selain itu peraturan di bawah Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang. Semua hal tersebut di atas bisa menjadikan para petani tebu dan pelaku usaha semakin sulit dan tidak berdaya karena efisiensi yang dimiliki para petani dan pelaku usaha GKP terus tergerus dengan aturannya yang menjadikan petani dan pelaku usaha GKP merugi.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Kebijakan pemerintah dalam menentukan batas maksimal harga penjualan Gula Kristal Putih (GKP) di Indonesia dilakukan dengan menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen. Dalam menentukan Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani pemerintah mempertimbangkan: a) biaya bahan; b) tenaga kerja; c) sewa lahan; d) keuntungan; dan/atau e) pertimbangan lain berdasarkan karakteristik barang kebutuhan pokok.

Sedangkan dalam menentukan Harga Acuan Penjualan di tingkat konsumen, pemerintah juga mempertimbangkan: a) biaya perolehan; b) biaya transportasi dan distribusi; c) biaya retribusi; d) keuntungan; dan/ atau e) pertimbangan lain berdasarkan karakteristik barang kebutuhan pokok. Dalam Ketentuan ini tidak ditemukan aturan yang menjelaskan harga batas maksimal atau Harga Eceran Tertinggi (HET). Yang ada adalah ketentuan harga acuan pembelian GKP di tingkat petani yaitu Rp.9.100 dan harga acuan penjualan di tingkat konsumen yaitu Rp.12.500. Harga acuan untuk pembelian di tingkat petani dan harga penjualan GKP di tingkat konsumen hanya sebagai referensi bukan batas maksimal atau harga eceran tertinggi. Artinya, harga yang digunakan pembelian atau penjualan GKP boleh di atas atau di bawah harga acuan.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No 7 Tahun 2020 pada kenyataannya memiliki atau menimbulkan dampak yang berpotensi merugikan petani dan pelaku usaha industri GKP, dengan berbagai alasan, yaitu menekan harga jual menjadi lebih murah namun sebenarnya adalah merugi, karena pedagang atau pembeli dibayangi rasa takut melanggar ketentuan harga, dan takut dikenakan sanksi. Harga acuan sudah 6 tahun tidak ada kenaikan, margin keuntungan produsen (petani dan pabrik gula) semakin kecil.

Pemerintah telah berhasil membuat takut karena adanya penindakan bila harga yang digunakan itu di atas harga acuan. Selain itu, Permendag ini juga telah menimbulkan perdagangan gula menjadi terhambat karena pelaku usaha dan petani takut ada sesuatu yang dilanggar bila menjual atau membeli di luar batasan, padahal aturannya adalah acuan. Pelaku usaha menjadi bingung karena terjadi ketidakpastian hukum.

Luasan tanaman tebu rakyat menyusut setiap tahun dan karena petani beralih ke komoditas lain yang lebih menguntungkan. Situasi ini tidak mendorong perbaikan kinerja industri gula nasional khususnya pada peningkatan produksi dan produktivitas tebu, karena dipaksa menjual rugi terus menerus dengan satu harga yang juag tidak pernah dievaluasi atau tidak pernah naik.

Saran

- Pemerintah menunjuk suatu Badan Usaha Milik Negara dengan koordinasi ke kementerian atau lembaga terkait dengan alokasi anggaran bersumber dari APBN, untuk melakukan semacam tindakan pengamanan kestabilan harga dan ketersediaan barang sehingga tercipta jaminan pasokan dan jaminan harga yang terjangkau oleh konsumen, yang salah satunya melakukan importasi gula kristal mentah sebagai bahan pembuat GKP untuk menutup defisit GKP dalam negeri. Namun dalam importasi harus dengan perhitungan yang jelas dan transparan, serta tidak melebihi kebutuhan GKP dalam negeri.
- Pemerintah sebaiknya tidak melakukan pembatasan harga dalam menjual GKP, tetapi memperlakukan harga GKP berdasarkan pada mekanisme pasar yaitu berdasarkan *demand and supply* pasar GKP di Indonesia. Selain itu, sudah seharusnya pemerintah juga melakukan peran atau tindakan yang sama dengan negara pengekspor GKP ke Indonesia yang melindungi usaha dan pelaku usaha dalam negerinya dalam arti yang juga tidak merusak perdagangan secara global.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Faried, Andi Syamsu Alam; dan Sastro M. Wantu. (2017). *Studi Analisa Kebijakan: Konsep, Teori dan Aplikasi Sampel Teknik Analisa Kebijakan*, Cet.2, Bandung: PT. Refika Aditama.
- Arikunto, Suharsimi. (2012). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Asikin Zainal. (2012). *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.
- Basalim, Umar. (2019). *Ekonomi Politik Gula: Kedaulatan Pangan di Tengah Liberalisasi Perdagangan*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Campbell, Tom. (1994). *Tujuh Teori Sosiologi (Sketsa, Penilaian, Perbandingan)* Terjemahan F. Budi Hardiman, Yogyakarta: Kanisius.
- Darmodiharjo, Dardji dan Sudharto. (1995). *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Koontz, Harold. and Cryill O'Donnel. (1972). *Principle of Management an Analysis of Management Function*, 5th Edition, New York: Mc GrawHill Book Company.

- Muhadjir, Noeng. (2000). *Ilmu Pendidikan dan Perubahan Sosial: Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif*, Yogyakarta: Raka Sarasin.
- Muhammad, Abdulkadir. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet I, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Mustapadjaja, A.R. (1992). *Studi Kebijakan, Perkembangan dan Penerapannya dalam Rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, Jakarta: LPFEUI.
- Nugroho, D. Riant. (2003). *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Rawls, John. (1999). *A Theory of Justice, Revised Edition*, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press of Cambridge.
- Soeroso. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Sinar Grafika.
- Soerjono, M. Soekanto. (2006). *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Perss.
- Suharto, Edi. (2020). *Analisis Kebijakan Publik*, Cet.9, Bandung: CV Alfabeta.
- Waluyo, Bambang Waluyo. (2002). *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Winarno, Budi. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Madia Pressindo.
- Wacks, Raymond, (1995). *Jurisprudence*, London: Blackstone Press Limited.